

Veien blir ikke til før man går

Om løse beskrivelser og misforståelser som grunnlag for valg

Knut Samset

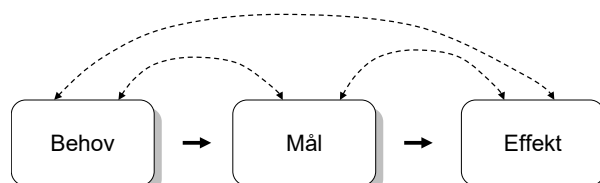
Et kjent sitat fra barnelitteraturen er dette: «Hvor skal vi? Jeg vet ikke, sa Ole Brumm. Og så gikk de dit.» Sitatet er et eksempel på det vi mener med utsagnet "Veien blir til mens man går". Eller sagt på en annen måte: Uten mål – men forhåpentlig ikke uten mening. Det å ikke ha et mål er helt legitimt dersom en befinner seg i ukjent terreng. De store romfartsprogrammene, for eksempel, bygger på mer eller mindre uklare forestillinger om hva man vil kunne oppnå ved å utforske og trenge stadig lengre ut i rommet. Man opererer uten en avgrenset strategi, ikke fordi man ønsker det, men fordi det er den eneste mulige tilnærmingen. Dette er også kjent som prøving og feiling eller det forskerne kaller en induktiv tilnærming.

Behov, mål og effekt

Men i de fleste prosjekter ønsker man å ha et mål. Prosjektet til Christofer Columbus, for eksempel, var på mange måter et slags datidens romfartsprogram. Han hadde et klart mål om å finne sjøveien til India ved å reise vestover. Med samtidens begrensede kunnskap kunne han ikke vite at strategien ikke var gjennomførbare. Han var nødt til å havne på et annet kontinent. Prosjektet var målrettet – men han lyktes bare ikke med å realisere målet. Formelt sett var det derfor mislykket. Leiv Eirikssons ekspedisjon, på den annen side, var mer av det induktive slaget. Han havnet på det samme kontinentet, men ettersom han ikke hadde noe klart mål må prosjektet formelt sett ansees mer vellykket, selv om det kom lite ut av det.

Den induktive tilnærmingen er noe en gjerne bruker i oppstarten. Etter hvert som en får kunnskap blir visjonene klarere og mer målrettet. Som i romfartsprogrammene. Det etableres delprosjekter med entydige mål. En vil ha på plass geostasjonære satellitter, etablere en romstasjon, gjennomføre en bemannet måneferd, hente overflateprøver fra Mars, osv.

Men de fleste prosjekter opererer i forholdsvis kjente omgivelser og er målstyrt. De initieres for å løse et problem eller tilfredsstille et behov. Det danner utgangspunkt for en strategi som skal føre frem til et mål som uttrykker hva en ønsker å oppnå. Etter at prosjektet er avsluttet forventer en at det skal ha en bestemt effekt. Fenomenene behov, mål og effekt er nært beslektet, og det må være samsvar mellom disse, som illustrert i figuren nedenfor. Det er behovet som gir prosjektet mening. Uten et behov er prosjektet meningsløst. Uten et mål er det vanskelig å tilrettelegge og styre prosjektet. Effekten er testen på om prosjektet lykkes. Om en ikke oppnår effekten kan det skyldes at det er dårlig samsvar, eller være en konsekvens av uforutsette forhold.

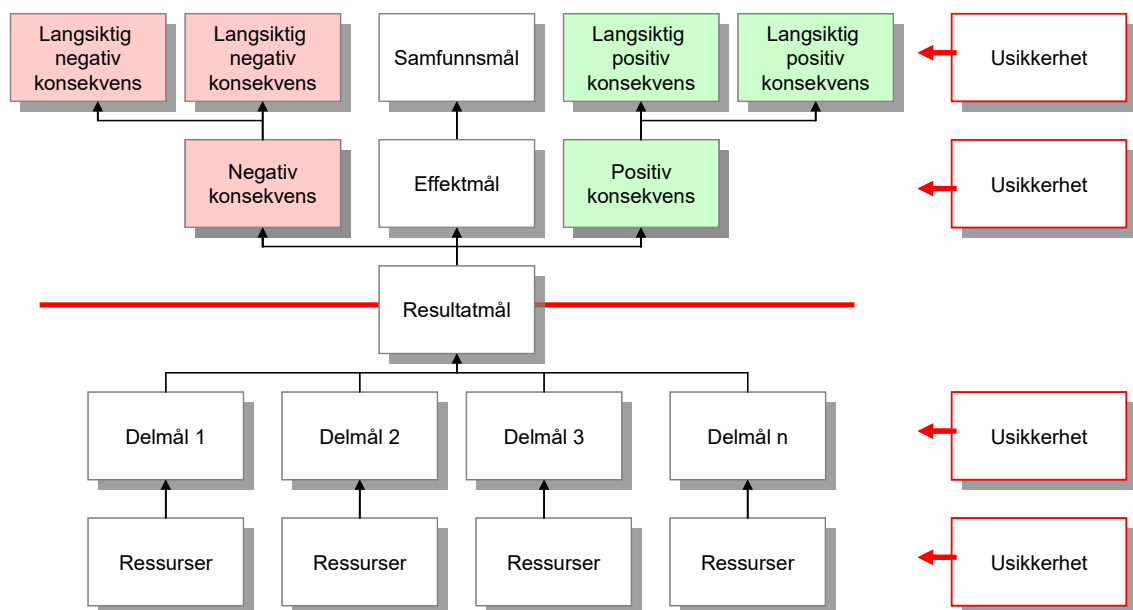


God utforming av et prosjekt forutsetter at det er samsvar mellom behov, mål og effekt

Mål og målhierarkier

Et mål er et konkret uttrykk for en intensjon, det vil si en fremtidig tilstand på et bestemt tidspunkt. Målene er også prosjektets mest sentrale suksesskriterier. Man skal oppnå det som er avtalt, men også så effektivt som råd er. Det å formulere, formidle og følge opp mål er derfor en styringsfunksjon.

Men store investeringsprosjekter er komplekse og har gjerne mange mål som i større eller mindre grad er gjensidig avhengige. Da tenger man et målhierarki for å tydeliggjøre hvordan målene forholder seg til hverandre. Plasseringen i hierarkiet sier noe om hvor generelt eller konkret det er, men ikke nødvendigvis noe om hvor viktig det er. Hierarkiet viser årsak-virkning-sammenhenger og gir derfor en indikasjon på realiserbarhet, eller med andre ord hvor ambisiøse de enkelte målene er. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Målhierarki sett i sammenheng med utenforliggende påvirkningsfaktorer (usikkerhet) og ikke-forventete positive og negative konsekvenser av et prosjekt

Prosjekt målet gjelder bare selve leveransen, enten det er en vei, bygning, eller annet. Effekt målet skal beskrive første ordens effekt av prosjektet, og samfunns målet den langsiktige virkningen. Resultat målet i et veiprojekt vil for eksempel være etableringen av

veien, effektmålet den trafikkmessige effekten av dette, og samfunnsmålet hvilken verdi dette har for samfunnet i form av verdiskaping, sysselsetting, etc.

Vellykket gjennomføring av selve prosjektet er i seg selv ikke noen garanti for at effektmålet og samfunnsmålet realiseres. Prosjektet er bare ett av flere forhold som virker inn, og sannsynligheten for realiseringen av disse målene gitt at **resultatmålet** realiseres er derfor mindre enn 100 prosent. Ikke minst påvirkes prosjektet av utenforliggende forhold, eller usikkerhet, som gjør at det kan oppstå andre konsekvenser enn forventet, både positive og negative.

I en god strategi skal de overordnede målene være tilstrekkelig ambisiøse til å fungere som motivasjonsfaktor, samtidig som de er realistisk oppnåelige på sikt. Umulige mål har naturligvis ingen hensikt.

Vellykket gjennomføring av selve prosjektet er i seg selv ikke noen garanti for at effektmålet og samfunnsmålet realiseres

3. Koplete og sideordnete mål

Vi opererer med to typer mål: de som er koplete vertikalt i årsak-virkningsforhold, og de som er sideordnet på samme nivå horisontalt.

Et eksempel på *koplete mål* er for eksempel at *studier* fører til *utdanning*, som igjen fører til en *yrkeskarriere*. Disse målene er ordnet logisk og logikken er etterprøvbar. Det vil si at om en bytter om på rekkefølgen bli logikken feil. Det er ikke slik at utdanning fører til studier eller at yrkeskarriere fører til utdanning. I et tenkt målhierarki kan realismen i årsak-virkningskjeden til en viss grad klarlegges ved hjelp av sannsynlighetsvurdering. For å kunne vurdere sannsynlighet kreves at målene er beskrevet med noen grad av presisjon. Dersom en spesifiserer at utdanning i dette tilfellet betyr universitetsutdanning på mastergradsnivå og universitetsstudium betyr tre års studium, så er sannsynligheten meget liten for at en vil nå målet ettersom normal studietid i et mastergradsstudium er minst 4-5 år. Jo lenger studietid, desto større er sannsynligheten for å nå målet. Ambisjonsnivået i målhierarkiet kan testes på denne måten ved å vurdere sannsynlighet for realisering på hvert nivå.

Sideordnete mål er mål en antar må realiseres samlet for å nå det overordnede målet. For eksempel er formell utdanning bare en av flere kvalifikasjoner som gjør at en er egnet til bestemt jobb. I tillegg trengs sosiale ferdigheter, kommunikasjonssevne, lederegenskaper, konkurranseinstinkt, etc. En ambisiøs student bør derfor ha arbeids- og organisasjonserfaring som et mål sideordnet til utdanningen.

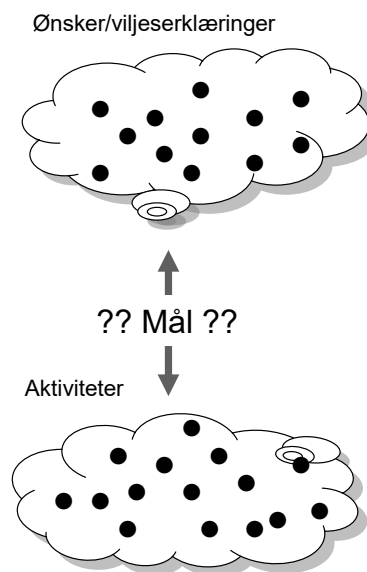
Hensikten med å formulere mål er først og fremst å klargjøre retningen for det en ønsker å oppnå. For at en skal vite når målet er nådd må en også angi omfang av det som skal oppnås

Hensikten med å formulere mål er først og fremst å klargjøre retningen for det en ønsker å oppnå. For at en skal vite når målet er nådd må en også angi omfang av det som skal oppnås. Om en har angitt flere mål vil det kunne skape uklarhet om hva det er en ønsker å oppnå dersom ikke målene peker i samme retning. Og målene må være realiserbare.

Praksis viser at en ofte er langt unna dette idealet. En studie av store statlige investeringsprosjekter som ble gjennomført av Finansdepartementet i 1999 viste dette tydelig, *Berg, P., m.fl. (1999)*. Rapporten konkluderte:

1. "Målene har preg av ønsker eller viljeserklæringer som ikke lar seg bryte ned til operative størrelser som gir praktisk grunnlag for styring,
2. Det er ikke gjort noen prioritering mellom målene. Det er for mange av dem, og alle lar seg ikke oppfylle samtidig
3. Målene viser seg ved nærmere analyse å ikke være mål, men arbeidsoppgaver. Man har egentlig ikke satt seg overordnede mål."

Dette illustrert i figuren nedenfor.



Vanlige feil i målformuleringer i store offentlige investeringsprosjekter

Vår vilje tli å forstå mengnisølse urtyktk ovregår fonrutfen

De fleste som leser tittelen ovenfor vil uten videre finne mening i det som åpenbart er en fullstendig meningsløs setning. Og ikke bare det, de fleste av oss kommer ut med nøyaktig samme tolkning. Det viser at det som tittelen ovenfor skal uttrykke er sant. Dessverre gjelder dette også i forhold til å fortolke målformuleringer i prosjekter. Erfaring viser at vi har en enestående og forunderlig vilje til å akseptere målformuleringer uten å stille kritiske spørsmål om meningen, selv når formuleringen er meningsløs. Eller i alle fall der den er mangelfull eller ulogisk, som den ofte er.

Eksempelene nedenfor, som gjelder målformuleringene i tre store offentlige investeringsprosjekter, illustrerer noen av de vanligste feilene som gjøres. Det er viktig å presisere at vurderingene bare gjelder selve formuleringen av målsætningen slik de beskrives i offisielle dokumenter, og ikke forholder seg til realitetene i prosjektene. En får tro at de aktuelle prosjektdokumentene inneholder supplerende informasjon som tydeliggjør og

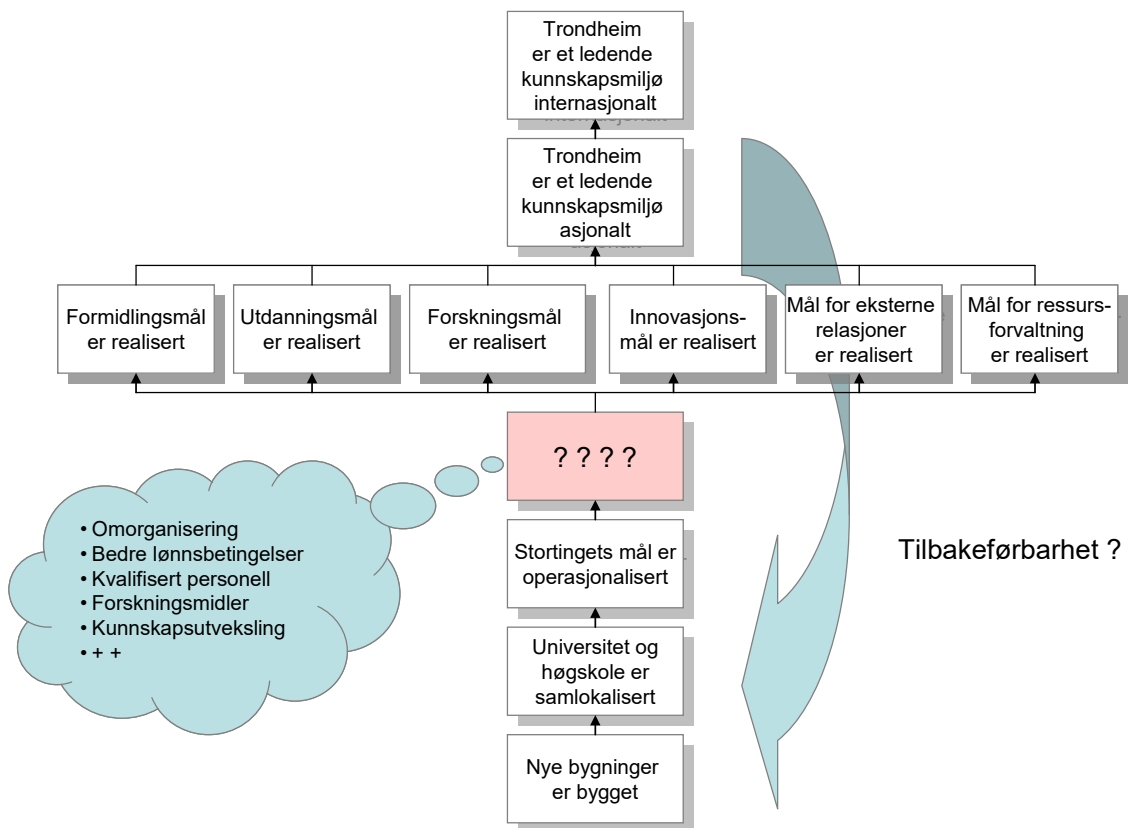
avklarer prosjektenes strategi. Poenget her er bare å illustrere vår forbløffende vilje til å akseptere det meningsløse i komplekse målformuleringer.

Et topptungt delprosjekt

Dette eksemplet gjelder prosjektet Campus i Trondheim (CiT) som er et byggeprosjekt knyttet til en eventuell samlokalisering av universitet og høgskole i byen. Målformuleringen er som følger:

”Prosjektet skal bidra til at universitet og høgskole settes i stand til å kunne operasjonalisere og realisere Stortingets fastsatte mål for institusjonene innenfor områdene: utdanning, forskning, formidling, innovasjon, eksterne relasjoner og ressursforvaltning. Prosjektet skal bidra til å videreutvikle Trondheim som et ledende kunnskapsmiljø nasjonalt og internasjonalt.”

Det første en skal merke seg er uttrykket ”bidra til” som er brukt to steder i utsagnet. En målformulering skal beskrive en ønsket slutttilstand. Ved å bruke uttrykket ”bidra til” svekkes kraften i utsagnet. En nøyer seg da med at prosjektet bare skal bidra til realiseringen, uten at det er klart i hvilken grad dette skal skje. Da fraskriver man seg samtidig ansvaret for det som skal skje. Dette er svært vanlig. Når en i dette tilfellet i samme setning tilføyer ordene ”settes i stand til å kunne”, så svekkes utsagnet ytterligere, nærmest i absurd grad, og det blir ikke bindende for noen.



Prosjektet Campus i Trondheim. Tung overbygning men manglende begrunnelse

Det andre en skal merke seg er kompleksiteten i utsagnet. Kravet til målformulering er at hvert mål skal beskrive en og bare en fremtidig tilstand, uttrykt i en fullstendig, meningsbærende setning. Bindeord og komma avslører at så ikke er tilfellet her. På den ene side handler det om å operasjonalisere Stortingets mål, og på den annen side om å realisere dem. Det siste er åpenbart langt mer ambisiøst enn det første. Videre nevnes "utdanning, forskning, formidling, innovasjon, eksterne relasjoner og ressursforvaltning". Dette er helt forskjellige fenomener som må oppfattes som ulike mål. Det heter også at kunnskapsmiljøet skal bli ledende, både nasjonalt og internasjonalt. Det siste er åpenbart langt mer ambisiøst enn det første, så her er det også snakk om forskjellige, koplete mål.

I dette tilfellet har en slått sammen hele ti ulike mål i samme målformulering. Figuren nedenfor viser hvordan disse kan relateres innbyrdes i et målhierarki. Det overordnede målet er åpenbart at Trondheim skal bli et ledende internasjonalt kunnskapsmiljø. For å oppnå det må det først skje på nasjonalt plan. Her er det altså et direkte årsak-virkningsforhold. På nederste nivå i målhierarkiet handler prosjektet om å bygge bygninger. De er ledd

Slik målene er formulert ovenfor er det åpenbart at prosjektet mangler tilstrekkelig begrunnelse. Eller sagt på en annen måte: her skyter man over mål så ettertrykkelig at det hele blir latterlig

i en plan om å samlokalisere to institusjoner. Neste ledd i kjeden vil være å operasjonalisere Stortingets mål for de to institusjonene sett under ett. De resterende seks målene i formuleringen ovenfor er spesifisert tematisk og koplet sammen i én setning med komma. De kan derfor oppfattes som sideordnede mål. Det handler om utdanning, forskning, formidling, etc. Disse må realiseres dersom den overordnede visjonen om å gjøre Trondheim til et ledende kunnskapsmiljø skal virkeliggjøres. De er derfor plassert høyt opp i hierarkiet.

Figuren viser også at det er samsvar mellom målene i den øvre delen av strategien, og de i den nederste delen av hierarkiet som gjelder samlokalisering og strategisk planlegging. Men mellom disse er det et vakuum. Realiseringen av de sideordnede målene forutsetter åpenbart at en rekke underordnede mål realiseres. For eksempel bedre organisering og intern ressursfordeling for å gjøre institusjonene effektive og slagkraftige, bedre tilrettelegging for forskning, økte forskningsmidler, bedre lønnsbetingelser for å tiltrekke seg de beste fagfolkene, etc. samtidig er det helt opplagt et kolossalt gap i målhierarkiet. Alle innser det meningsløse i at universitetet skal oppnå internasjonal status bare ved å bygge en ny administrasjonsbygning. Slik målene er formulert ovenfor er det åpenbart at prosjektet mangler tilstrekkelig begrunnelse. Eller sagt på en annen måte: her skyter man over mål så ettertrykkelig at det hele blir latterlig.

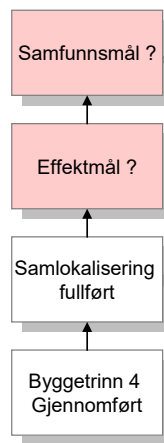
Et formålsløst prosjekt

Et annet prosjekt i samme gate er utviklingen av høyskoleprosjektet i Østfold, byggetrinn 4. Her gjelder følgende målformulering som er selvforklarende:

"Målet med totalprosjektet er å fullføre arbeidet med å samlokalisere høgskolen ved gjennomføring av byggetrinn 4."

Målet er her uttrykt som to aktiviteter og ikke som en slutttilstand. Det handler om å gjennomføre arbeidet med bygging og samlokalisering. Men hva er målet? I hierarkiet

nedenfor mangler både effektmål og samfunns mål. Det som er oppgitt som mål for totalprosjektet er bare resultatmål. I dette tilfellet ser vi at selv et mangelfullt utsagn som det ovenfor kan passere som overordnet mål både for planleggere og beslutningstakere, uten at det er godtgjort hva en ønsker å oppnå med investeringen. En kan knapt tro at det er mulig.



Høgskolen i Østfold. Prosjekt uten mål

Et innholdsløst prosjekt

Det siste prosjektet tar sikte på å videreutvikle radiosambandet for nød- og beredskapsetatene i Norge og er beskrevet med følgende mål:

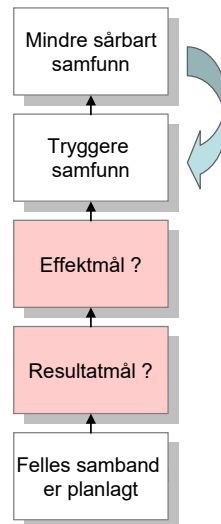
”Hovedmål: Redusert sårbarhet i samfunnet. Delmål: Sikre et tryggere samfunn gjennom planlegging av et felles radiosamband for nød- og beredskapsetatene”

Her er det brukt et modererende uttrykk ved at målet er formulert som en aktivitet – en skal sikre et tryggere samfunn. Dette svekker kraften i utsagnet. Det er mål på to målnivåer som angir årsakssammenheng. Tanken er at et tryggere samfunn skal føre til et samfunn med redusert sårbarhet. En ser umiddelbart at logikken er feil – det må være omvendt. Ved å redusere sårbarheten får vi et tryggere samfunn – delmålet er hovedmål. Delmålet inneholder også bindeordet ”gjennom” som gjør at det oppstår et tredje og underordnet mål, det vil si planleggingen av det som skal etableres. Imidlertid er planleggingen bare en av aktivitetene som skal til for å realisere det som er resultatmålet, som en får tro er radiosambandet for nød- og beredskapsetatene.

Som en ser av figuren er ikke engang resultatmålet beskrevet i dette tilfellet, og det er ikke gjort rede for hvilken effekt prosjektet forventes å ha. Allikevel passerer det på høyeste politisk nivå som begrunnelse for prosjektet.

Det som er felles for målbeskrivelsene ovenfor er at de bare er beskrevet kvalitativt uten nærmere presisering av graden av måloppnåelse. Dette er selvsagt uakseptabelt. Imidlertid er det som oftest vanskelig å spesifisere graden av ønsket måloppnåelse uten å bruke en rekke separate indikatorer. Ofte er det tilstrekkelig for prinsippdiskusjonen på overordnet nivå og

på et tidlig stadium å operere med kvalitative utsagn som her, men det forutsetter selvsagt at de følges med de nødvendige presiseringene ved hjelp av indikatorer for måloppnåelse, som ofte må kvantifiseres.



Felles radiosamband for nød- og beredskapstjenestene. Prosjekt uten innhold?

6. Prosjekter med mål og mening

Det er liten tvil om at målformuleringene i eksemplene ovenfor er problematiske. Verre er det at de ikke er enestående, de representerer regelen heller enn unntaket. Det hører faktisk til sjeldenhetene å finne målhierarkier og målformuleringer som er i overensstemmelse med prinsippene som er skissert i denne artikkelen.

Dette reiser flere spørsmål som krever svar:

- Er ikke det å definere entydige, realistiske mål som er godt forankret og begrunnet et minimum som bør oppfylles i ethvert prosjekt?
- Vet vi hva vi vil med prosjektene når vi ikke engang klarer formulere målet?
- Dersom målet mangler, vet vi da hva behovet er?
- Eller er det slik at det ikke er behov for mål i prosessen med å tilrettelegge for, planlegge og gjennomføre prosjekter?

Ofte er det tilstrekkelig for prinsippdiskusjonen på overordnet nivå og på et tidlig stadium å operere med kvalitative utsagn som her, men det forutsetter selvsagt at de følges med de nødvendige presiseringene ved hjelp av indikatorer for måloppnåelse, som ofte må kvantifiseres

Det store spørsmålet er kanskje hvorvidt vi mener at det er prøving og feiling som bør ligge til grunn for nye investeringstiltak, eller om er vi mer tjent med målstyring. Det vil i så fall

åpenbart innebære at det må gjøres en bedre jobb i prosjektenes tidligfase for å øke sjansen for at prosjekter leveres uten store forsinkelser og kostnadsoverskridelser og at de gir den nytten som investeringen krever. Det er antakelig ikke noe enkelt svar på spørsmålet ovenfor som virker retorisk.

Columbus lykkes med en dårlig strategi. Eiriksson mislykkes med sin induktive ekspedisjon – men det er mange andre som har lykket.

Kilder

Berg P. & al 1999, *"Styring av statlige investeringer"*, Finans- og tolldepartementet

Klakegg O.J., 2004, *"Målformulering i store statlige investeringsprosjekt"*, Concept rapport nr. 6, NTNU

Lovins A. 2008, *How not to Parachute more Cats into Borneo"*, Rocky Mountain Institute, USA

Næss P & al., 2004, *"Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen"*, Concept rapport nr. 9, NTNU

Samset K. 2003, *"Project Evaluation. Making Investments Succeed"*, Tapir Academic Press, Norway

Samset K. 2008, *"Prosjektvurdering på et tidlig tidspunkt med fokus på konseptet"*, Tapir Akademiske Forlag,